

УДК 711.332.834

Н. О. Денисенко

*к.е.н., доцент каф. міського господарства КНУБА,  
Київський національний університет будівництва та архітектури*

## **ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ФІНАНСОВОГО ТА БЮДЖЕТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ**

Анотація: розглянуто актуальні проблеми функціонування міського господарства. На основі узагальнення теоретичного та практичного вітчизняного і зарубіжного досвіду запропоновано рекомендації щодо підвищення результативності управління фінансовими потоками території.

Для гармонійного розвитку територій необхідні зміна суспільних уявлень про інструменти та засоби управління, а також використання кращих світових практик реформування.

Вивчення літературних джерел з даної проблематики показало, що суттєві пропозиції теоретико-методологічного, методичного та практичного характеру з проблем розвитку міського господарства в умовах нестабільного ринкового середовища внесли Бабаєв В. Н., Вавричук О. С., Геєць В. М., Джабраїлов Р. А., Запатріна І. А., Лукьянченко О. О., Чаргазія Т.З. та ін. Проте, досвід фінансового забезпечення розвитку міського господарства в умовах нестабільного ринкового середовища в кризовий та посткризовий період ще мало досліджений і потребує систематизації та рекомендацій щодо практичного застосування.

Важливу роль у реалізації концепції гармонійного розвитку території відіграє фінансова політика. В процесі її втілення у життя забезпечуються умови виконання завдань, які стоять перед державою, суспільством, суб'єктами господарювання, а саме – повна мобілізація фінансових ресурсів, необхідних для задоволення потреб території.

Фінансова політика повинна бути спрямована на створення сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності. Значна увага в процесі її реалізації приділяється визначенню раціональних форм утримання частки прибутку суб'єктів господарювання на користь території, а також участі населення у формуванні фінансових ресурсів.

Важливим джерелом фінансування розвитку міського господарства є кошти державного та місцевих бюджетів та позабюджетних фондів. Держава перекладає на себе велику частину фінансування інвестиційних проектів розвитку виробничої і соціальної інфраструктури. В сучасних умовах держава

направляє до 80 відсотків фінансових ресурсів, централізованих у державному бюджеті, на задоволення невідкладних проблем соціальної сфери: житлове і муніципальне будівництво, охорону здоров'я, культуру, науку; 20 відсотків фінансових ресурсів використовується на стимулювання приватних вітчизняних і іноземних інвестицій у виробничій сфері.

Важливе значення набуває збільшення ефективності використання фінансових ресурсів шляхом їх розподілу між сферами суспільного виробництва, а також їх концентрації на головних напрямках економічного та соціального розвитку. Вище перераховані завдання більш успішно дозволяє виконувати фінансовий механізм, принципи побудови якого визначаються в процесі реалізації фінансової політики.

Фінансовий механізм – це складова господарського механізму. Фінансовий механізм являє собою сукупність способів організації фінансових відносин, які використовуються суспільством для створення сприятливих умов економічного і соціального розвитку. На структуру фінансового механізму суттєвим чином впливають діючі у суспільстві економічні закони. У суспільстві існує велика безліч фінансових відносин, кожній з яких відповідає сукупність різних елементів. Елементи фінансового механізму – це види, форми та методи організації фінансових відносин. Велика кількість елементів фінансового механізму пов'язана зі значною кількістю різновидів фінансових відносин. Сукупність елементів фінансового механізму та їх взаємодія утворюють модель фінансового механізму.

Модель фінансового механізму реалізується за допомогою кількісних параметрів кожного його елементу, які є найбільш мобільною частиною фінансового механізму. Різноманітні способи побудови кількісних параметрів фінансового механізму чутливо реагують на зміни умов виробництва та задач, які стоять перед суспільством і суб'єктами господарювання та найчастіше підлягають корегуванню. Держава, формуючі фінансовий механізм, прагне забезпечити його відповідальність вимогам сучасної фінансової політики.

Місцеві фінанси з точки зору території – це сукупність грошових коштів, що є в розпорядженні органу місцевого самоврядування для рішення територіальних завдань. Джерелами місцевих фінансів є державні кошти, власні кошти та позикові кошти. Структура місцевих фінансів визначає самостійність даного територіального утворення. Якщо перше чи третє джерело займають значну частку в сукупних ресурсах, це означає певну залежність від держави або кредитних установ.

Місцеві бюджети виступають важливим інструментом територіального розвитку. Місцевий бюджет – це план фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, баланс доходів та витрат.

Місцеві бюджети поділяються на поточний бюджет та бюджет розвитку. До поточного бюджету зараховуються кошти першочергового значення для підтримки функціонування міського господарства. До бюджету розвитку включають доходи та витрати, спрямовані на удосконалення та розвиток міського господарства.

Складання бюджету будь-якого рівня починається з планування витрат. Бюджетні класифікації зарубіжних країн виділяють дві основні групи витрат: обов'язкові (фінансування галузей міського господарства, що пов'язані з підтримкою відповідного рівня розвитку території) та необов'язкові (витрати на заходи короткострокового характеру). Також всі витрати поділяються на поточні та витрати розвитку.

Основні джерела доходів території – це податки, неподаткові надходження, доходи від власності та місцевий кредит.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна зробити висновок, що для більшості країн податки є основним джерелом доходів. Як стимулюючий інструмент податки допомагають систематизувати та регламентувати відповідні види діяльності. Тому важливо не тільки те, які обсяги доходів забезпечують податкові надходження, а й здатність території впливати на формування податкової бази. Позитивний вплив на розвиток території має віднесення земельного податку до доходних джерел території. За територією також повинні закріплюватися податки, що пов'язані з регулюванням суспільно значущої діяльності для населення території. Як приклад, податок з власників транспортних засобів. В більшості країн прибутковий податок з громадян є регульованим.

До неподаткових надходжень території відносять земельну ренту, доходи від тарифних платежів за послуги, що надають органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства, штрафи та різні види зборів.

В Україні місцеві органи не мають право самостійно вводити податки, хоча в багатьох країнах міська та земельна рента використовуються як основне джерело доходної спроможності місцевих бюджетів саме завдяки певній самостійності в цьому питанні.

Що стосується місцевого кредиту, кредитні ресурси завжди носять поворотний характер, тому повинні використовуватися лише на розвиток території. Цікавим є досвід зарубіжних країн щодо кредитної кооперації, де інколи формують фінансово-промислові групи для взаємного кредитування. Для невеликих чи депресивних територіальних утворень взаємне кредитування виступає як форма об'єднання гарантій для отримання більш дешевої та більшої за обсягом позики. Суб'єктами кредитної кооперації можуть виступати як комунальні підприємства, так і самі органи місцевого самоврядування.

Світовий досвід свідчить, що в практиці місцевого самоуправління використовують дві основні моделі управління. Англосаксонська модель розповсюджена у Великобританії, США, Канаді, Індії, Австралії, Нової Зеландії та ін.. Її основні характеристики – високий ступінь автономії місцевого самоуправління, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених та місцевих адміністрацій. Вибірні органи місцевого самоуправління самостійно та під свою відповідальність вирішують проблемні питання. Державне регулювання здійснюється в непрямій формі, наприклад, у вигляді прийняття модельних законів, які органи місцевого самоуправління адаптують та вводять на своїй території. Державний контроль здійснюється у формі бюджетного контролю та регулювання обсягів дотацій.

Континентальна модель розповсюджена у Франції, Італії, Іспанії, Бельгії та в більшості країн Латинської Америки. Основними її характеристиками є одночасне існування місцевого самоуправління та місцевих адміністрацій. Тут місцеве самоуправління є підпорядкованою ланкою. Наприклад, у Франції основною ланкою місцевого самоуправління є комуни, кожна комуна має свій представницький орган – раду та мера. Мер та депутати ради утворюють муніципалітет. Одночасно мер – держслужбовець, його діяльність відбувається під контролем ради та адміністративним контролем комісара республіки.

В деяких країнах використовують у практиці місцевого самоврядування змішані моделі (наприклад, в Німеччині, Австрії, Японії). В Німеччині діє чотири моделі: «сильний мер» (одночасне виконання державних повноважень та розв'язання місцевих питань), «сильний магістрат» (колегіально здійснює виконавчу владу), «сильний директор» (бургомістр несе переважно представницькі функції), «сильна рада» (вищий орган влади, бургомістр є головою ради та одночасно головою виконавчої влади).

В демократичних країнах різниця між двома основними моделями місцевого самоуправління незначна.

У Фінляндії сфера діяльності муніципалітету визначена у загальному вигляді: освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, технічна інфраструктура, охорона навколишнього середовища.

У Франції органи місцевого самоуправління несуть відповідальність (в тому числі фінансову) за проведення соціальних чи економічних необґрунтованих заходів.

В країнах, де пріоритет належить фіскальній автономії, в доходах місцевих бюджетів значну частку становлять місцеві податки. В 2009 році в Канаді доходи від власних джерел (податки на нерухомість, плата за надання послуг та ін..) в муніципальних бюджетах складала до 71%, в США – 67%.

Висока частка державних дотацій в доходах місцевих бюджетів деяких країн обмежує ефективність місцевого самоуправління. Як правило, дотації носять цільовий характер та найчастіше стимулюють органи місцевого самоуправління виділяти кошти на об'єкти, що в подальшому стають нерентабельними та неефективними.

Прийнято вважати, що фіскальна автономія більш сприятлива для економічного розвитку територій. Тому останнім часом витратні повноваження та доходні джерела в країнах Західної Європи перерозподілялися на користь місцевих органів влади. Частка субсидій скорочується, а власні доходні джерела збільшуються.

В практиці місцевого самоуправління в зарубіжних країнах існує цікавий досвід міжмуніципальної кооперації. Наприклад, купівля послуг крупного територіального муніципалітету кількома невеличкими (типові такі послуги – кризові центри); створення організацій, до складу яких входять представники декількох муніципалітетів (як приклад – забезпечення транспортними послугами); партнерські взаємовідносини муніципалітетів щодо реалізації великих проектів та ін.

Як свідчить досвід проведення реформ місцевого самоуправління в колишніх соціалістичних країнах, реформування не повинно бути різким та кардинальним, оскільки торкається широких верств населення. Більше уваги слід приділяти існуючому позитивному досвіду та організаційним аспектам. Відсутність спеціалістів в галузі комунального права, управління та фінансів поруч з невідпрацьованим механізмом комунального управління не компенсується навіть значним фінансуванням.

Деякі моделі управління, що використовують у зарубіжних країнах, з нашої точки зору, необхідно впроваджувати в практику муніципалітетів. Наприклад, з метою комплексної вартісної оцінки та прогнозування розвитку міської економіки доречно використовувати модель міського бюджету, де відображаються основні фінансові потоки приватнопідприємницького та суспільного секторів, а також фінансова політика території.

Для визначення напрямків раціонального використання територіальних фінансів доречно використовувати метод «витрати-результати». Цей метод є класичним у приватнопідприємницькому секторі та має особливості в суспільному секторі. Основна проблема – це визначення тих компонентів витрат та результатів, що не мають ринкових цін. Витрати та ефект повинні оцінюватись з точки зору всієї території та усіх суб'єктів.

В практиці місцевого самоуправління при визначенні вартості бюджетних послуг, як правило, враховують лише прямі витрати, пов'язані з наданням

послуги. Необхідно враховувати також адміністративні витрати, які поділяються на прямі та непрямі.

Прямі адміністративні витрати – це заробітна плата спеціалістів, що надають послугу (наприклад, психологічна підтримка) та витрати: що можна віднести на конкретну послугу (наприклад, «гаряча лінія»).

Непрямі адміністративні витрати пов'язані з роботою підрозділів та посадових осіб міських адміністрацій, що виконують функцію управління або контролю. Це заробітна плата управлінського персоналу (основного та, наприклад, робітників бухгалтерії, відділу кадрів), витрати на утримання приміщень та обладнання (орендна плата, комунальні платежі).

Методи розподілу непрямих витрат:

- 1) пропорційно витратам робочого часу на основі графіків роботи;
- 2) у відповідності до частки фонду заробітної плати установи в загальному обсязі фонду заробітної плати усіх комунальних підприємств;
- 3) у відповідності до частки прямих витрат установи в загальному обсязі усіх прямих витрат комунальних підприємств;
- 4) у відповідності до частки персоналу робітників.

При визначенні повної вартості послуги необхідно врахувати витрати минулих та майбутніх періодів, тому що не всі витрати можливо відображати, використовуючи касовий метод обліку. До витрат майбутніх періодів, наприклад, відносять витрати на ліквідацію відходів поточного періоду та оплату послуг підрядників, що виставляють рахунок за виконані роботи в наступному періоді.

Діюча практика оподаткування (при інших рівних умовах) створює умови для відсутності добросовісної конкуренції між постачальниками послуг при проведенні конкурсу на розміщення муніципального замовлення, оскільки вартість послуг недержавних організацій буде вищою. Але в той самий час існують фактори та умови, що навпаки підвищують вартість послуг комунальних підприємств.

Повна інформація про вартість послуги цікава для потенційних інвесторів та для громадян (при обґрунтуванні вартості та коригування тарифу). Якщо зростання витрат було пов'язане з впливом зовнішніх факторів (наприклад, зміна цін на матеріали), то необхідно зробити коригування тарифу. Якщо ж на вартість вплинули внутрішні фактори (наприклад, зростання адміністративних витрат), то це свідчить скоріше про неефективний менеджмент на підприємстві.

Один зі способів підвищення ефективності витрат є укрупнення програм та залучення недержавних установ та підприємств для надання послуг.

Оцінка повної вартості послуги та етапів формування вартості може показати, які роботи та послуги можна виставити на конкурс, що дозволить зекономити бюджетні кошти та підвищити якість послуг.

З метою якісної оцінки вартості послуг доцільно всі витрати поділити на постійні та змінні. Постійні витрати не змінюються пропорційно обсягу виробництва (наприклад, орендна плата, амортизація). Змінні витрати пропорційні обсягу виробництва, це прямі матеріальні витрати, прямі витрати на оплату праці, транспортні витрати, виробниче енергоспоживання. Такий поділ витрат дозволяє визначити ступінь урегульованості витрат. Якщо мова йде про короткострокову перспективу, можна впливати на змінні витрати. Наприклад, якщо менеджмент міста планує зменшити витрати на асфальтування доріг, постійні витрати залишаться без змін, можливо буде регулювати лише змінні витрати. Тому чим більша частка змінних витрат, тим більша можливість у менеджменту міста для маніпулювання обсягами послуг.

З нашої точки зору, запропоновані інструменти та моделі фінансового і бюджетного менеджменту дозволять підвищити ефективність управління ресурсним потенціалом території.

#### Список використаних джерел

1. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку/ В.М. Геєць. – К.: НАН України. Ін-т економіки та прогнозув. НАН України, 2009. - 864 с.
2. Запатріна І.А. Бюджетна підтримка як елемент розвитку публічно – приватного партнерства в житлово – комунальній сфері / І.А. Запатріна // Фінанси України. – 2008. - № 4. – с. 3 – 10.
3. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития: [монография] / А.А. Лукьянченко: НАН Украины, Институт экономико – правовых исследований. – Донецк: ООО « Юго - Восток», 2007. – 209 с.

#### Аннотация

В статье рассмотрены актуальные проблемы функционирования городского хозяйства. На основе обобщения теоретического и практического отечественного и зарубежного опыта предложены рекомендации по повышению результативности управления финансовыми потоками территории.

#### Annotation

The article deals with current problems of urban performance. On the basis of summarizing the theoretical and practical domestic and foreign experience offered recommendations for improving the effectiveness of cash flow management area.